

Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan  
Vol. 1 No. 3, Desember 2014: 121-128  
ISSN : 2355-6226

## **TATA KELEMBAGAAN PENANGANAN NELAYAN TRADISIONAL INDONESIA PELINTAS BATAS DI WILAYAH PERAIRAN AUSTRALIA**

**Akhmad Solihin**

Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan,  
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680  
Email: a.solihin1979@gmail.com

### **RINGKASAN**

Kompleksitas permasalahan nelayan tradisional Indonesia di wilayah perikanan Australia telah berlangsung sejak tahun 1980-an, meski telah dilakukan penandatanganan perjanjian yang mengakui hak atas nelayan tradisional Indonesia, kerap terjadi pelanggaran oleh nelayan Indonesia. Berdasarkan *Analytical Hierarchy Process (AHP)*, diperoleh hasil, yaitu melanjutkan kebiasaan penangkapan ikan di wilayah MoU BOX dengan aturan yang baru (0,581) dengan membuat sistem pemantauan perahu nelayan dengan cara memasang vessel monitoring system (VMS). Sementara itu, analisa LFA (*Logical Framework Analysis*) menghasilkan tiga isu utama, yaitu kelembagaan, ekonomi dan hukum.

Kata kunci : nelayan tradisional, pelintas batas perairan, MoU Box

### **PERNYATAAN KUNCI**

- ◆ Hukum: Indonesia memiliki MoU dengan Australia Tahun 1974 dalam pemberian hak penangkapan ikan tradisional pelintas batas di perairan Australia.
- ◆ Sosial: pelanggaran batas wilayah dan penangkapan jenis ikan yang dilarang.
- ◆ Kelembagaan: lembaga negara yang terkait kurang koordinasi dalam penanganan nelayan tradisional pelintas batas.
- ◆ Ekonomi: kemiskinan keluarga nelayan tradisional pelintas batas.
- ◆ Meminimalisir pelanggaran batas wilayah dan jenis ikan yang ditangkap oleh nelayan tradisional pelintas batas dalam melakukan penangkapan ikan di wilayah MoU Box 1974.
- ◆ Jaminan perlindungan hukum nelayan tradisional pelintas batas yang melakukan pelanggaran batas wilayah dan jenis tangkapan ikan yang dilarang.
- ◆ Menghindari konflik antara Indonesia dan Australia dalam masalah penanganan nelayan tradisional pelintas batas.

### **REKOMENDASI KEBIJAKAN**

Implikasi kebijakan sebagai berikut :

Rekomendasi kebijakan :

- ◆ Penataan kelembagaan yang terkait sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing

lembaga negara dalam menangani nelayan tradisional pelintas batas, meliputi Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Luar Negeri, Kepolisian, dan TNI Angkatan Laut.

- ♦ Pembuatan standar operasional prosedur atau mekanisme keberangkatan dan kedatangan nelayan tradisional pelintas batas yang melakukan penangkapan ikan di wilayah MoU BOX 1974.
- ♦ Pengembangan mata pencaharian alternatif guna meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan tradisional pelintas batas.

## I. PENDAHULUAN

Jauh sebelum Indonesia dan Australia terbentuk, nelayan-nelayan tradisional Indonesia sudah melakukan penangkapan ikan dan teripang di Pulau Ashmore yang dinamakan penduduk Pulau Rote adalah Pulau Pasir. Hal ini sesuai temuan sejarah James J. Fox dan Sevaly Sen (2002), bahwasanya nelayan Indonesia secara reguler mendatangi Pulau Ashmore sejak tahun 1725 hingga 1750.

Oleh karena itu, untuk menghormati hubungan kedua negara dimasa lalu, maka disepakati “*Memorandum of Understanding between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Regarding the Operations of Indonesian Traditional Fishermen in Areas of the Australia Exclusive Fishing Zone and Continental Shelf*”. Perjanjian ini dikenal dengan istilah MOU BOX 1974, karena

wilayah yang diperjanjikan berbentuk kotak.

Namun demikian, meski telah dilakukan penandatanganan perjanjian yang mengakui hak atas nelayan tradisional Indonesia, kerap terjadi pelanggaran oleh nelayan Indonesia dan Pemerintah Australia seringkali melakukan tindakan kekerasan terhadap nelayan-nelayan Indonesia tersebut. Menurut Stacey (2007), kompleksitas permasalahan nelayan tradisional Indonesia di wilayah perikanan Australia telah berlangsung sejak tahun 1980-an.

Penanganan pemerintah Indonesia terhadap permasalahan nelayan tradisional Indonesia pelintas batas di wilayah perikanan Australia selama ini kurang optimal dan bersifat parsial, sehingga masyarakat nelayan menilai pemerintah Indonesia tidak peduli terhadap nasib mereka. Hal ini dikarenakan, setiap tahunnya nelayan tradisional Indonesia menjadi korban kekerasan aparat pemerintah Australia.

## II. SITUASI TERKINI

Setelah ditanda-tangani MoU Box 1974, kedua Negara melakukan pembaharuan pada Tahun 1981 yang menghasilkan “*Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the Government of Australia Concerning the Implementation of Provisional Fisheries Surveillance and Enforcement Arrangement*”. Perjanjian tahun 1981 ini dilatarbelakangi oleh berbagai perkembangan hukum. Di tingkat internasional, perkembangan hukum terlihat

dengan dikeluarkannya Resolusi 2750 C (XXV), 17 Desember 1970 mengenai pemberian mandat kepada Panitia Persiapan Konferensi Hukum Laut III. Sedangkan di tingkat nasional, baik Australia maupun Indonesia adalah disebabkan Pemerintah Australia mengumumkan zona perikanan pada tanggal 1 November 1979 dari 12 mil menjadi 200 mil. Hal yang sama dilakukan juga oleh Pemerintah Indonesia pada tanggal 21 Maret 1980 yang kemudian dikukuhkan dengan UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Dalam rangka menyusun penunjuk praktis pelaksanaan MoU Box 1974 serta perubahan yang dilakukan pada perjanjian tahun 1981, maka Indonesia dan Australia membicarakan hal-hal yang sudah diatur dalam memorandum sebelumnya. Kesepakatan yang dituangkan

dalam suatu perjanjian pada tanggal 29 April 1989 dikenal dengan “*Agreed Minutes of Meeting between Officials of Indonesian and Australia on Fisheries*”.

Sebagaimana yang telah diungkap sebelumnya, meski perjanjian bilateral ditandatangani, nelayan Indonesia masih menjadikan wilayah perikanan Australia sebagai tempat potensial. Hal ini tercermin dari data tertangkapnya nelayan-nelayan Indonesia, baik tradisional maupun modern oleh aparat Pemerintah Australia. Pada Tabel 1. terlihat bahwa sejak tahun 1975 dengan pengecualian beberapa tahun, terdapat kecenderungan semakin meningkatnya jumlah perahu yang tertangkap. Selain itu, pada Tabel 2 terlihat nelayan Indonesia yang dideportasi dari Australia

Tabel 1. Jumlah perahu pelintas batas yang tertangkap di perairan Australia

Tahun	Jumlah Perahu	Jumlah Nelayan
1975	3	Tidak ada data
1980	2	Tidak ada data
1985	5	Tidak ada data
1987	1	Tidak ada data
1988	46	Tidak ada data
1989	29	Tidak ada data
1990	43	Tidak ada data
1991	38	Tidak ada data
1992	15	Tidak ada data
1993	23	Tidak ada data
1994	111	Tidak ada data
1995	76	Tidak ada data
1996	97	Tidak ada data
1997	122	Tidak ada data

Sumber: Stacy (1999) diacu dalam Adhuri (2005)

Tabel 2. Jumlah nelayan Indonesia yang dideportasi dari Australia

No.	Asal Nelayan (Provinsi)	Tahun				
		2004	2005	2006	2007	2008 <sup>1</sup>
1.	Jawa Timur	24	182	59	-	-
2.	Nusa Tenggara Timur	83	158	262	70	20
3.	Sulawesi	92	422	473	241	66
4.	Maluku	23	77	625	124	8
5.	Papua	65	116	495	199	14
6.	Sumatera dan NTB	9	57	151	-	-
Jumlah		296	1.012	2.065	653	108

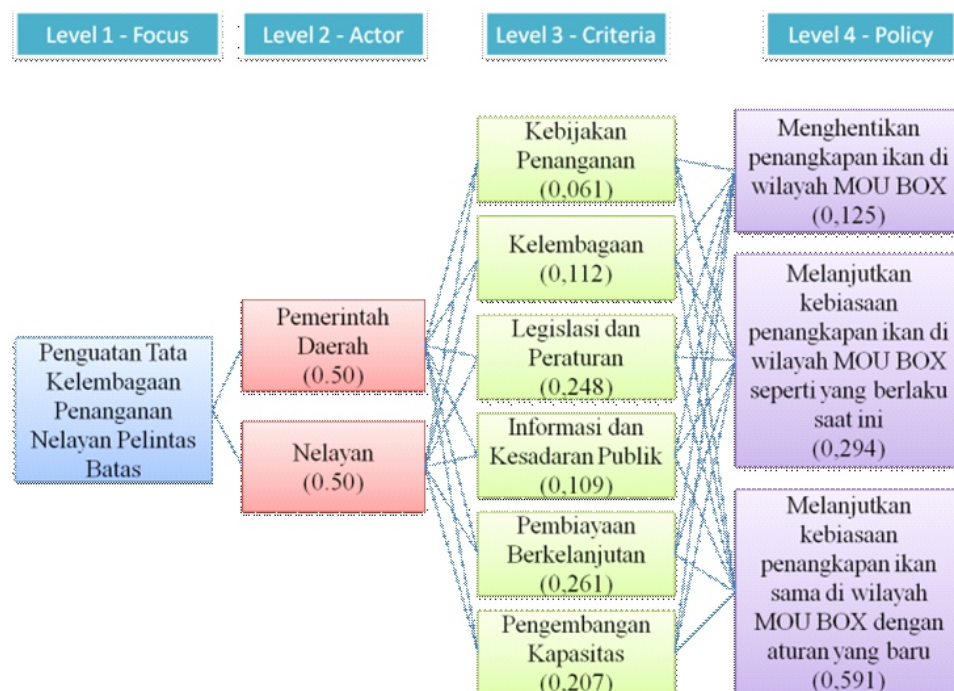
Ket : <sup>1</sup> Data hingga 31 Maret 2008

Sumber : Alfiana (2008)

### III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI

Berdasarkan *Analytical Hierarchy Process* (AHP), diperoleh hasil, yaitu melanjutkan kebiasaan penangkapan ikan di wilayah MoU BOX dengan aturan yang baru (0,581)

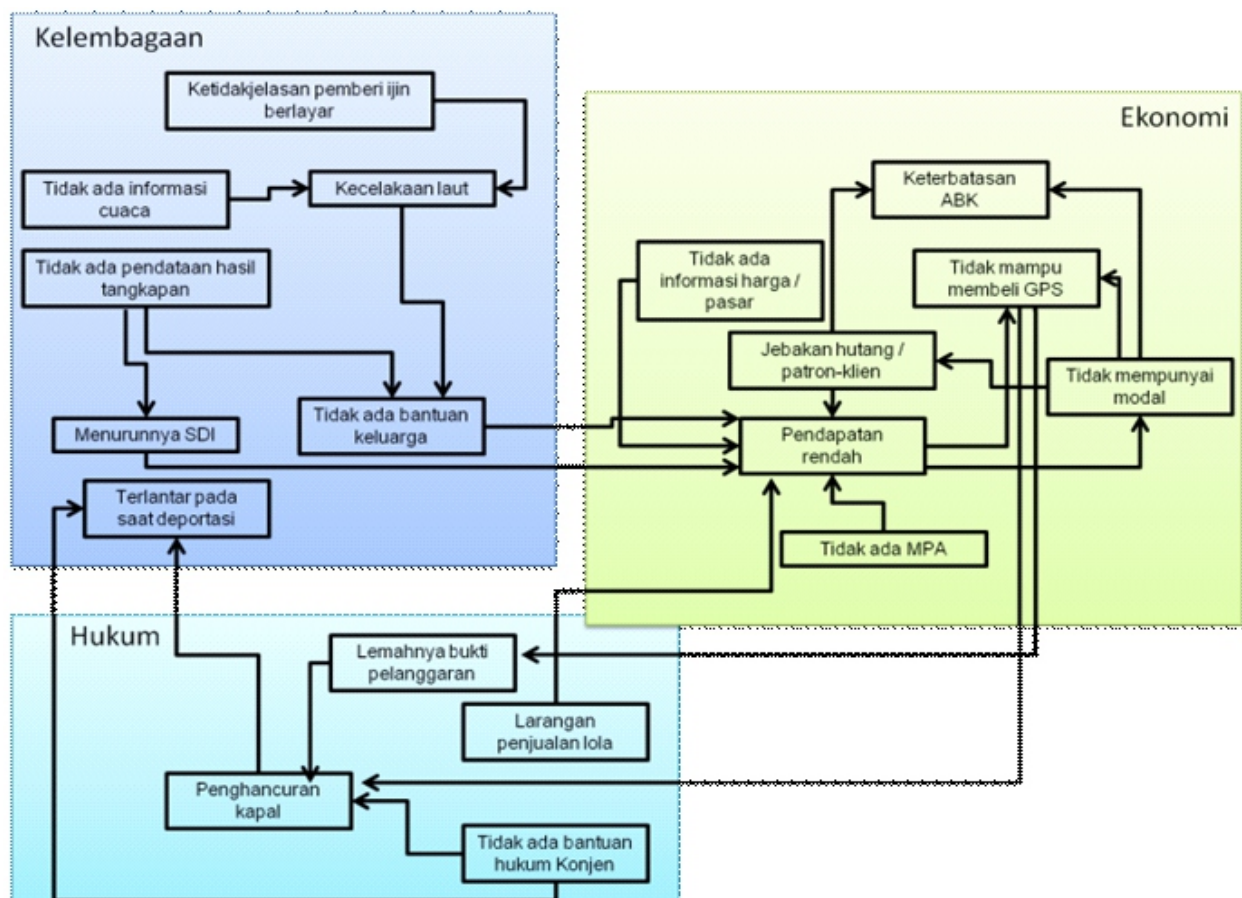
(Gambar 1). Hal ini dikarenakan, nelayan tradisional pelintas batas senantiasa ditangkap dengan alasan pelanggaran wilayah, sehingga untuk menciptakan kepastian hukum, maka perlu dibuat sistem pemantauan perahu nelayan dengan cara memasang vessel monitoring system (VMS).



Gambar 1. Hierarkis dan nilai bobot pendekatan AHP

Sementara itu, analisa LFA (*Logical Framework Analysis*) menghasilkan tiga isu utama, yaitu kelembagaan, ekonomi dan hukum (Gambar 2). Diagram hubungan isu permasalahan tersebut merupakan hasil analisa *stakeholders* melalui FGD, wawancara mendalam dan pengamatan di lapangan. Melalui proses partisipatif dari Gambar 2 menunjukkan kompleksitas isu permasalahan yang terkait kegiatan nelayan tradisional pelintas batas. Sebagian isu dan masalah tersebut merupakan masalah yang menjadi penyebab, dari munculnya isu dan masalah yang lain. Berdasarkan analisis LFA

sebagaimana yang disajikan pada Tabel 3, diketahui sebanyak 18 isu permasalahan yang menjadi penyebab bagi timbulnya masalah lain. Isu permasalahan yang seharusnya mendapat perhatian besar dalam penanganan nelayan tradisional pelintas batas adalah tidak mempunyai modal, karena masalah modal paling banyak menyebabkan timbulnya masalah lain. Sedangkan masalah lain yang banyak terjadi akibat permasalahan yang ada adalah rendahnya pendapatan masyarakat nelayan tradisional. Kelompok masalah yang berperan besar sebagai penyebab dan akibat yaitu pendapatan rendah.



Gambar 2. Hubungan LFA dari isu permasalahan nelayan pelintas batas



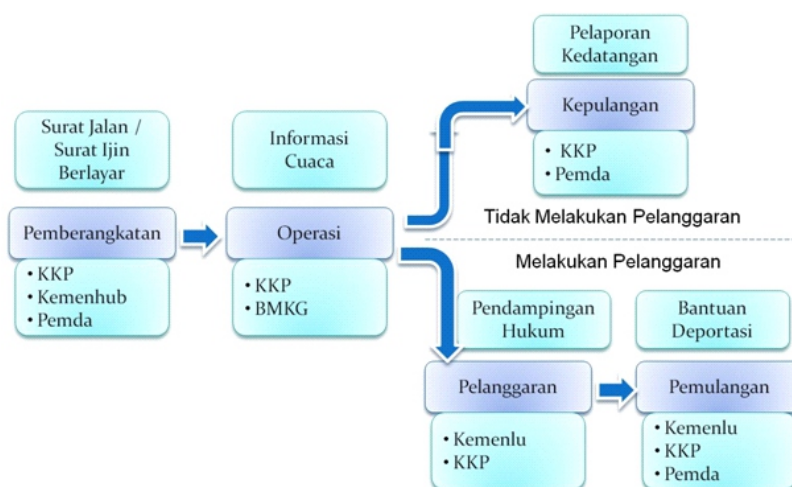
Tabel 3. Pengelompokkan hubungan isu permasalahan nelayan pelintas batas

No	Isu Permasalahan	Ca (x <sup>2</sup> )	Eff (x <sup>1</sup> )	Skor	Grade
1	Ketidakjelasan pemberi ijin berlayar	2	0	2	III
2	Tidak mempunyai modal	6	1	7	II
3	Keterbatasan Anak Buah Kapal (ABK)	0	2	2	III
4	Tidak ada informasi cuaca	2	0	2	III
5	Kepemilikan GPS masih terbatas	4	2	6	II
6	Kecelakaan laut	2	2	4	III
7	Sumberdaya ikan menurun	2	1	3	III
8	Lemahnya bukti pelanggaran	2	1	3	III
9	Penghancuran kapal	2	3	5	II
10	Tidak ada bantuan Konsulat Jenderal	4	0	4	III
11	Tidak ada bantuan bagi keluarga yang ditinggalkan	0	2	2	III
12	Tidak ada informasi harga dan pasar	2	0	2	III
13	Jebakan hutang dan patron-klien	4	1	5	II
14	Tidak ada mata pencaharian alternatif	2	0	2	III
15	Pendapatan rendah	4	6	10	I
16	Tidak adanya pendataan hasil tangkapan	4	0	4	III
17	Larangan penjualan lola	2	0	2	III
18	Terlantar pada saat di deportasi	0	2	2	III

Keterangan: Ca= Causatif (Penyebab); EF= Effect (Akibat/Dampak)

Berdasarkan isu permasalahan tersebut, nelayan kita perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Alternatif solusi yang ditawarkan kepada para pemangku kepentingan adalah penataan peran lembaga-lembaga negara yang terkait dengan penanganan nelayan tradisional pelintas batas dari pemberangkatan hingga pemulangan bagi

yang melakukan pelanggaran atau kepulangan bagi yang tidak melakukan pelanggaran. Penataan kelembagaan tersebut sesuai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) disajikan pada Gambar 3. Sementara uraian penguatan tata kelembagaan dalam penanganan nelayan tradisional pelintas batas perairan disajikan pada Tabel 4.



Gambar 3. Penataan kelembagaan

Tabel 4. Penguatan tata kelembagaan dalam penanganan nelayan tradisional

No	Kebijakan	Program	Lembaga bertanggung jawab	Lembaga Terkait	Tugas
1.	Kelembagaan	1. Pendataan nelayan tradisional pelintas batas	KKP	Pemda (DKP)	• Pembuatan kartu nelayan tradisional pelintas batas
		2. Pemberian izin berlayar	Syahbandar	Syahbandar Perikanan, Pemdes	• Pembuatan formulir • Pembuatan buku melaut
		3. Pendataan hasil tangkapan	KKP	Pemda (DKP)	• Pembuatan log book perikanan
		4. Penanganan deportasi nelayan tradisional pelintas batas	Kemenlu (Konjen)	Pemda (DKP)	• Pembuatan sistem komunikasi
		5. Informasi cuaca	Kemenhub	BKMG	• Pembangunan radio komunikasi
2.	Hukum	1. Bantuan persidangan	Kemenlu (Konjen)	KKP	• Sistem informasi persidangan nelayan tradisional pelintas batas
		2. Aturan penjualan lola	Kemenhut	KKP, Pemda (DKP)	• Penyusunan Peraturan Menteri atau Peraturan Daerah tentang Penjualan Lola Hasil Tangkapan di Wilayah MOU BOX
3	Ekonomi	1. Pengembangan mata pencaharian alternatif	KKP	Pemda (DKP)	• Pengembangan mata pencaharian alternatif • Pelatihan teknis keterampilan
		2. Bantuan sarana bantu navigasi	KKP	Pemda (DKP)	• Pengadaan dan pelatihan GPS • Pemasangan VMS
		3. Bantuan permodalan	KKP	Pemda (DKP)	• Pengadaan SOP bantuan permodalan nelayan tradisional pelintas batas

## REFERENSI

- Adhuri, D.S. (Ed). 2005. *Fishing In, Fishing Out: Memahami Konflik-konflik Kenelayanan di Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Timur*. Jakarta. LIPI Press.
- Alfiana. 2008. *Sinkronisasi Nelayan Pelintas Batas Terkait MoU BOX 1974*. Makalah disampaikan pada Workshop Sinkronisasi Masalah Nelayan Pelintas Batas Terkait MoU BOX 1974 pada 8-9 Mei 2008 di Surabaya.

- Fox, James, J., Sevaly, Sen. 2002. *A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesia Fishers Who Access the MoU Box: A Report for Environment Australia*. Australia.
- Stacey, N. 2007. *Boats to Burn : Bajo Fishing Activity in the Australian Fishing Zone*. Canberra-Australia. Australian National University Press.